



STORTINGET

Innst. 309 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:25 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Christian Tybring-Gjedde og Per-Willy Amundsen på vegne av Carl I. Hagen om ny § 89 annet ledd (om å gi Høyesterett initiativrett til å prøve om en ny lov strider mot Grunnloven)

Til Stortinget

Sammendrag

Grunnlovsforslag 25 (2019–2020) er fremsatt av Christian Tybring-Gjedde og Per-Willy Amundsen på vegne av Carl I. Hagen. Forslagsstillerne fremmer forslag om at Høyesterett skal gis initiativrett til å prøve om en ny lov strider mot Grunnloven.

Forslagsstillerne viser til at Grunnloven § 83 sier at Stortinget kan be om Høyesteretts uttalelse om hvorvidt et lovforslag er i overensstemmelse med Grunnloven. Dersom en part anker en dom fra lagmannsretten og påberoper seg at lovgrunnlaget for dommen er i strid med en bestemmelse i Grunnloven, avgjør Høyesterett dette spørsmålet. Høyesterett kan altså sette til side en dom fordi lovgrunnlaget for dommen strider mot en grunnlovsbestemmelse. Grunnloven § 97 om at ingen lov kan gis tilbakevirkende kraft, er en slik bestemmelse som Høyesterett kan anvende for å oppheve et lovvedtak i Stortinget.

Høyesterett kan imidlertid ikke på selvstendig grunnlag vurdere eller behandle spørsmål om hvorvidt et lovvedtak i Stortinget er i strid med Grunnloven, dersom ingen anlegger en sak for retten med en slik på-

stand og også anker et mulig tap i tingretten og lagmannsretten til Høyesterett.

Dette vil forslagsstillerne endre gjennom å gi et nytt ledd i § 89 i Grunnloven. Forslaget innebærer at Høyesterett på eget initiativ eller basert på henvendelser fra en statsborger behandler og tar stilling til om et lovvedtak er i strid med en grunnlovsbestemmelse.

Et eksempel hvor lovforslaget kunne ha kommet til anvendelse, var bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet. En rekke banker hadde da ikke lenger de nødvendige reserver etter en rekke misligholdte lån der renter og avdrag ikke ble betalt. Hele lånet ble da ansett som tapt, og bankenes soliditet tilfredsstilte ikke lenger banklovgivningens reservekrav. Daværende banklovgivning hadde klare bestemmelser om hva som skulle skje i en slik situasjon, ved at banken ble satt under offentlig administrasjon med et eget styre som skulle arbeide for å få banken i en bedre situasjon uten å måtte avskrive hele lånet som tapt. Hvis det så ble bedre tider og låntageren igjen kunne betale renter og avdrag, ville lånet igjen komme inn i bankens balanse. Når banken igjen tilfredsstilte kravene til reserver, ville banken bli tilbakelevert til bankens aksjonærer.

Daværende banklovgivning ble ikke fulgt av regjering og storting, som i stedet laget en lov som gjorde det mulig for staten å nulle ut aksjene i banken og overta banken. Dette skjedde med Kreditkassen, som hadde tusenvis av småaksjonærer. Sluttresultatet av statens overtagelse av Kreditkassen var at staten tjente grovt på sin såkalte redningsoperasjon, mens de tidligere eierne tapte alle pengene de hadde i aksjer. Hadde den daværende lovgivning vært fulgt, ville banken blitt satt under offentlig administrasjon for deretter å bli tilbakelevert til aksjonærene. Den nye loven ble altså gitt tilbakevirkende kraft i strid med Grunnloven § 97.

Carl I. Hagen omtalte dette i sin selvbiografiske bok «Ærlig talt» som århundrets største bankran fra statens side og mente at loven som ga adgang til nulling av aksjene, var i strid med Grunnloven § 97 om at en lov ikke kan gis tilbakevirkende kraft. I tillegg rettet Carl I. Hagen i boken sterk kritikk mot at Høyesterett ikke hadde erklært dette lovvedtaket for grunnlovsstridig. Forslagsstillerne mener, i likhet med Carl I. Hagen, at Kreditkassen ble frarantet de daværende aksjonærer i strid med § 97 i Grunnloven.

Carl I. Hagen ble imidlertid senere gjort oppmerksom på at Høyesterett ikke hadde behandlet saken fordi ingen hadde anlagt sak, og da kunne ikke domstolen behandle spørsmålet.

Forslagsstillerne foreslår at Høyesterett skal kunne behandle spørsmålet om hvorvidt en lov er i tråd med Grunnloven, basert på en henvendelse fra en norsk statsborger eller på eget initiativ. I saken som her er beskrevet, var det mange som i den offentlige debatt påpekte at regjering og storting brøt Grunnloven, men Høyesterett hadde ingen mulighet for å behandle spørsmålet.

Forslagsstillerne vil la det være opp til Høyesterett selv å vurdere på fritt grunnlag om det er grunnlag for å ta opp en slik sak, og hvordan den i så fall skal behandles. Høyesterett er selv best egnet til å vurdere om det er grunn til å gå videre, og hvordan dette eventuelt bør avgjøres.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 89 nytt annet ledd skal lyde:

Høyesterett kan på eget initiativ eller basert på en henvendelse fra en norsk borger prøve om en lov strider mot denne grunnlov.

–

Høgerett kan på eige initiativ eller basert på ein førespurnad frå ein norsk borgar prøve om ei lov strir imot denne grunnlova.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til at forslagsstillerne skriver at de vil legge til et nytt ledd i Grunnloven § 89. Forslaget innebærer at Høyesterett på eget initiativ eller basert på henvendelser fra en statsborger behandler og tar stilling til om et lovvedtak er i strid med en grunnlovsbestemmelse.

Forslagsstillerne skriver at de vil la det være opp til Høyesterett selv å vurdere på fritt grunnlag om det er grunnlag for å ta opp en slik sak, og hvordan den i så fall skal behandles.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, viser til at man allerede har en godt etablert prøvingsrett som pålegger alle domstoler, ikke bare Høyesterett, en rett og plikt til å prøve saker mot Grunnloven. Denne prøvingsretten finnes nå nylig kodifisert i Grunnloven § 89. Forslaget innebærer å utelukkende gi Høyesterett en initiativrett. En slik løsning vil etter flertallets syn bryte med prinsippet om at alle domstolene, ikke bare Høyesterett, har en rett og plikt til å prøve saker mot Grunnloven.

Flertallet viser til at domstolene i Norge først tar en sak til behandling når en part velger å bringe en sak inn for domstolene. Å gi Høyesterett en egen initiativrett vil bryte også med dette prinsipielle utgangspunktet.

Flertallet viser til at Domstolkommissjonen i NOU 2020:11 s. 221 har sagt følgende om prøvingsretten:

«Kommissjonen har ikke vurdert å foreslå ytterligere endringer i den nylig reviderte bestemmelsen om domstolenes prøvingsrett i Grunnloven § 89. Dette vil etter kommissjonens syn kreve en større utredning, der det blant annet tas stilling til behovet for en rendyrket forfatningsdomstol og hvilken rolle en slik domstol skal ha i vårt rettssystem.»

Ut over de prinsipielle innvendingene stiller flertallet seg også noe spørrende til hvilket konkret behov det er for en slik initiativrett. Flertallet tilrår derfor at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet viser til omtalen av statens tyveri fra aksjonærene i Kreditkassen under bankkrisen på 90-tallet. Dette skjedde ved at regjeringen og Stortinget ikke behandlet bankkrisen etter daværende gjeldende lovgivning, men laget en ny lov som ga myndighetene rett til å skrive aksjeverdien ned til null. Hadde gjeldende lovgivning vært fulgt, ville Kreditkassen kommet seg gjennom krisen. Med alle utlån som var erklært som av null verdi, men som noen år senere ble erklært meget verdifulle og etter hvert tilbakebetalt med renter, hadde Kreditkassen i realiteten betydelige midler. Dette medlem viser til at mange mente den nye loven var i strid med Grunnloven § 97, som forbød lover med tilbakevirkende kraft. Høyesterett kunne ikke avgjøre dette spørsmål fordi ingen påtok seg de store omkostningene ved å reise sak først i tingretten, deretter i lagmannsretten ved eventuelt tap og så videre anke til Høyesterett hvis nytt tap. Domstolene fikk derfor ingen mulighet til å prøve spørsmålet om den nye bankloven med fullmakt for myndighetene

til å erklære at aksjene var verdiløse, for så selv å beslaglegge bankens reelle betydelige verdier.

Det fremsatte forslaget om et nytt annet ledd i Grunnloven § 89 ville medført en mulighet for Høyesterett til på selvstendig grunnlag å prøve og avgjøre grunnlovsspørsmålet. En slik bestemmelse vil styrke rettssikkerheten og styrke borgernes beskyttelse mot overgrep fra en stat som etter hvert har fått en enorm makt. Særlig folk flest har ikke noen mulighet til å saksøke staten på grunn av de store saksomkostninger det medfører. Folk flest vet også at staten ikke har noen problemer med å anke saker helt til Høyesterett fordi de personer i statsapparatet som bestemmer, selv ikke risikerer noe som helst ved tap, i og med at omkostninger sendes som regning til skattebetalerne. Derfor bør det også innføres et silingssystem for spørsmålet om hvorvidt staten skal anke saker til Høyesterett etter tap i tingretten og lagmannsretten. Dette kan gjøres ved å flytte spørsmålet om å anke til Høyesterett til en særskilt nemnd oppnevnt av Kongen i statsråd eller oppnevnt av Advokatforeningen, Juristforeningen og Universitetet i Oslo eller på annen måte. En slik nemnd må da vurdere om saken bør ankes, basert på en vurdering av mulighetene for å vinne frem og hvilken allmenntilgitt hensikt man søker å oppnå, balansert mot belastningen på motparten samt andre grunner. Dette medlem anbefaler på denne bakgrunn at forslaget bifalles:

«§ 89 nytt annet ledd skal lyde:

Høyesterett kan på eget initiativ eller basert på en henvendelse fra en norsk borger prøve om en lov strider mot denne grunnlov.

–

Høyesterett kan på eget initiativ eller basert på ein førespurnad frå ein norsk borgar prøve om ei lov strir imot denne grunnlova.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Dokument 12:25 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Christian Tybring-Gjedde og Per-Willy Amundsen på vegne av Carl I. Hagen om ny § 89 annet ledd (om å gi Høyesterett initiativrett til å prøve om en ny lov strider mot Grunnloven) – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 12:25 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Christian Tybring-Gjedde og Per-Willy Amundsen på vegne av Carl I. Hagen om ny § 89 annet ledd (om å gi Høyesterett initiativrett til å prøve om en ny lov strider mot Grunnloven) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2024

Peter Frølich

leder

Frode Jacobsen

ordfører

